Deutscher Bundestag
5. Wahlperiode

Drucksache V/1158

Bundesrepublik Deutschland
Der Bundeskanzler
III A/7 — 21640 — 5863/66

Bonn, den 25. November 1966

An den Herrn
Präsidenten des Deutschen Bundestages

Hiermit übersende ich den von der Bundesregierung beschlossenen

Entwurf eines Gesetzes zur Fortführung des Zivilschutzes

nebst Begründung (Anlage 1) mit der Bitte, die Beschlußfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist der Bundesminister des Innern.

Der Bundesrat hat in seiner 293. Sitzung am 1. April 1966 gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes zu dem Gesetzentwurf die als Anlage 2 beigefügte Stellungnahme beschlossen. Der Bundesrat ist der Ansicht, daß das Gesetz seiner Zustimmung bedarf.

Die Äußerung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates ist in der Anlage 3 dargelegt.

Ludwig Erhard

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 53 Bonn
Alleinvertrieb: Dr. Hans Heger, 532 Bad Godesberg, Postfach 821, Goethestraße 54, Tel. 6 35 51

Anlage 1

Entwurf eines Gesetzes zur Fortführung des Zivilschutzes

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Selbstschutz

Das Selbstschutzgesetz vom 9. September 1965 (Bundesgesetzbl. I S. 1240) in der Fassung des Haushaltssicherungsgesetzes vom 20. Dezember 1965 (Bundesgesetzbl. I S. 2065) wird wie folgt geändert:

1. In § 58 Abs. 3 letzte Zeile wird die Zahl „60" durch die Zahl „50" ersetzt.

2. In § 72 wird die Jahreszahl „1968" durch die Jahreszahl „1967" ersetzt.

Artikel 2

Schutzbau

Das Schutzbaugesetz vom 9. September 1965 (Bundesgesetzbl. I S. 1232) in der Fassung des Haushaltssicherungsgesetzes vom 20. Dezember 1965 (Bundesgesetzbl. I S. 2065) wird wie folgt geändert:

1. In § 29 wird folgender Absatz 3 angefügt:

   „(3) Die in diesem Abschnitt vorgesehenen Rechtsverordnungen und Maßnahmen sowie die Maßnahmen, die auf Grund der nach diesem Abschnitt zu erlassenden Rechtsverordnungen zu treffen sind, müssen sich im Rahmen der verfügbaren Haushaltsmittel halten."

2. In § 41 Satz 1 wird das Datum „1. Juli 1968" durch das Datum „1. Januar 1967" ersetzt.

3. In § 41 wird folgender Absatz 2 angefügt:

   „(2) Im Rechnungsjahr 1966 sind

   a) § 1 Abs. 1, § 18 Abs. 1, §§ 24, 25, 28 Abs. 2 und § 29 nicht anzuwenden,

   b) § 6 Abs. 1 und § 12 Abs. 1 nur für solche Schutzräume anzuwenden, bei denen der Bauantrag vor dem 25. Dezember 1965 eingegangen ist."

Artikel 3

Zivilschutzkorps

Das Gesetz über das Zivilschutzkorps vom 12. August 1965 (Bundesgesetzbl. I S. 782) wird wie folgt geändert:

In § 60 wird folgender Satz 2 angefügt:

„Die Heranziehung Dienstpflichtiger zu Einheiten des Zivilschutzkorps in den Ländern beginnt im Jahre 1968."

Artikel 4

Änderung des Haushaltssicherungsgesetzes

Artikel 18 des Haushaltssicherungsgesetzes vom 20. Dezember 1965 (Bundesgesetzbl. I S. 2065) wird aufgehoben.

Artikel 5

Berlin-Klausel

(1) Artikel 4 dieses Gesetzes gilt nach Maßgabe des § 12 Abs. 1 und des § 13 Abs. 1 des Dritten Überleitungsgesetzes vom 4. Januar 1952 (Bundesgesetzbl. I S. 1) auch im Land Berlin.

(2) Die Artikel 1 und 2 dieses Gesetzes gelten unter dem Vorbehalt der dem Land Berlin nach § 70 Abs. 2 des Selbstschutzgesetzes und nach § 38 Abs. 2 des Schutzbaugesetzes erteilten Ermächtigung nach Maßgabe des § 13 Abs. 1 des Dritten Überleitungsgesetzes vom 4. Januar 1952 (Bundesgesetzbl. I S. 1) auch im Land Berlin.

Artikel 6

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.

Begründung

I.

Seit dem Beitritt der Bundesrepublik Deutschland zum atlantischen Verteidigungsbündnis ist von allen beteiligten Stellen und auch von der Öffentlichkeit mit immer stärkerem Nachdruck der Aufbau einer wirksamen Zivilverteidigung gefördert worden. Angesichts der ständig fortschreitenden Waffenentwicklung und der damit verbundenen Bedrohung der Zivilbevölkerung erscheint es zwingend geboten, neben den militärischen Verteidigungsanstrengungen vor allem den Schutz der Zivilbevölkerung nachhaltig zu fördern. Bei diesen Maßnahmen handelt es sich um eine unverzichtbare humanitäre Maßnahme; sie sind aber zugleich erforderlich, um die aus militärischer Sicht anzustrebende Abschreckung überhaupt erst glaubwürdig zu machen.

Die bisherigen Vorbereitungen zum Aufbau eines Zivilschutzes auf der Grundlage des Ersten Gesetzes über Maßnahmen zum Schutz der Zivilbevölkerung (ZBG) vom 9. Oktober 1957 (Bundesgesetzbl. I S. 1696) müssen nach den vorliegenden Erfahrungen als unzureichend angesehen werden. Da dieses Gesetz bei der in allen Bereichen des Zivilschutzes notwendigen Mitwirkung der Bevölkerung und der Betriebe vom Grundsatz der absoluten Freiwilligkeit ausgeht, ist auch in Zukunft nicht mit wesentlichen Fortschritten zu rechnen.

Um einen weiteren Aufbau des Zivilschutzes zu ermöglichen, hat der Deutsche Bundestag das Gesetz über den Selbstschutz der Zivilbevölkerung (Selbstschutzgesetz), das Gesetz über bauliche Maßnahmen zum Schutz der Zivilbevölkerung (Schutzbaugesetz) und das Gesetz über das Zivilschutzkorps verabschiedet. Mit dieser Entscheidung des Gesetzgebers konnten die bisher nur unzureichenden Bemühungen um einen Schutz der Zivilbevölkerung auf eine breite Rechtsgrundlage gestellt werden. Mit den notwendigen Vorbereitungen auf Bundes- und Landesebene sowie bei den Kommunalverwaltungen zur Durchführung dieser Gesetze wurde unmittelbar nach der Verkündung begonnen (z. B. Entwürfe der Durchführungsverordnungen und der allgemeinen Verwaltungsvorschriften bei den mit der Durchführung befaßten Behörden, Arbeitstagungen, Öffentlichkeitsarbeit usw.).

Durch das Haushaltssicherungsgesetz ist das Inkrafttreten bzw. die Durchführung der drei Zivilschutzgesetze um zunächst zwei Jahre hinausgeschoben worden. Mit dieser Maßnahme, die nicht der Regierungsvorlage entsprach, sind nicht nur alle bisher getroffenen organisatorischen und sonstigen Vorbereitungen beeinträchtigt worden, vielmehr wurde auch die in den letzten Jahren in der Presse und auch der Bevölkerung errungene Erkenntnis von der Notwendigkeit des Zivilschutzes gefährdet. Die Folgen sind schwerwiegend; so haben die zur Durchführung der Gesetze berufenen Behörden der Länder und vor allem der Gemeinden viele Vorbereitungen eingestellt; das Vertrauen der Öffentlichkeit zu einer Zivilschutzplanung des Bundes geht mehr und mehr verloren. Zudem muß in steigendem Umfange eine Resignation der ehrenamtlichen Helfer aller Bereiche (Bundesluftschutzverband, Technisches Hilfswerk sowie im örtlichen und überörtlichen Luftschutzhilfsdienst) festgestellt werden. Insgesamt gesehen ist mit starken Rückschritten des Zivilchutzes zu rechnen, wenn nicht alsbald eine Änderung herbeigeführt wird.

Um die Kontinuität beim weiteren Aufbau des Zivilschutzes wieder herzustellen, hält es die Bundesregierung für notwendig, das Inkrafttreten bzw. die volle Anwendung der drei Zivilschutzgesetze einheitlich auf den 1. Januar 1967 festzulegen. Die finanziellen Auswirkungen dieser Vorverlegung und die Möglichkeiten, auch der Haushaltslage künftiger Jahre durch administrative Maßnahmen Rechnung zu tragen, werden in den Begründungen zu den einzelnen Bestimmungen behandelt.

Die Zustimmungsbedürftigkeit des im Entwurf vorliegenden Gesetzes ergibt sich daraus, daß die Geltung der die Zustimmungsbedürftigkeit auslösenden Regelung der drei Zivilschutzgesetze zeitlich vorverlegt wird.

II. Die einzelnen Bestimmungen

Zu Artikel 1

Nach dem Haushaltssicherungsgesetz ist das Inkrafttreten des Selbstschutzgesetzes vom 1. Januar 1966 auf den 1. Januar 1968 hinausgeschoben worden. Die hierbei bereits eingetretenen oder noch zu befürchtenden negativen Auswirkungen auf die Gemeinden, auf den Bundesluftschutzverband und auf die vorhandenen 300 000 freiwilligen Selbstschutzhelfer sind im allgemeinen Teil der Begründung geschildert worden.

Zur Gewährleistung weiterer Fortschritte beim Aufbau des Selbstschutzes müßte das Gesetz spätestens am 1. Januar 1967 in Kraft treten. Dabei kann der Haushaltslage durch legislative und administrative Maßnahmen Rechnung getragen werden:

a) im legislativen Wege wird eine Änderung der Erstattungspflicht bei Beschaffungen von Selbstschutzgegenständen für Minderbemittelte und Hilfsbedürftige für vertretbar gehalten; dabei handelt es sich um eine Herabsetzung der Einkommensgrenze von 160 % auf 150 % des Regelsatzes der Sozialhilfe.

b) Neben diesen gesetzlichen Änderungen können, wenn die Haushaltslage es gebietet,

— das Ausbildungsprogramm gestreckt,

— die Beschaffung der Ausrüstung der Selbstschutzzüge (§ 20) und der Selbstschutzpflichtigen mit besonderen Aufgaben (§ 19) auf einen längeren Zeitraum verteilt und

— die Beschaffungsverordnungen zu den §§ 6 bis 9 auf die Zeit nach dem 1. Januar 1968 zurückgestellt werden.

Bei der Verwirklichung dieser Vorschläge würden ab 1967 folgende Kosten entstehen:

	1967	1968
	in Millionen DM	
Bundesverband für den Selbstschutz	37,25	41,5
Ausbildung	0,75	2,5
Ausrüstung der Selbstschutzzüge	1,35	2,65
Ausrüstung der Selbstschutzpflichtigen mit besonderen Aufgaben	0,15	0,3
Kosten für Minderbemittelte	—	3,95
Betriebsselbstschutz des Bundes	2,65	3,1
	42,15	54,0

Von diesem Bedarf müssen jedoch jeweils die Mittel abgezogen werden, die auch ohne Gesetz zur Durchführung des Selbstschutzes im Haushaltsplan des Bundes zur Verfügung gestellt werden. Bei einem Vergleich mit den im Haushaltsplan 1966 vorgesehenen Mitteln für den Bundesluftschutzverband, für die Ausrüstung der Selbstschutzzüge und für den Betriebsselbstschutz des Bundes von zusammen rd. 40 Millionen DM würde sich lediglich folgender Mehrbedarf ergeben:

1967	1968
in Millionen DM	
2,15	14,0.

Zu Artikel 2

Unerläßliche Voraussetzung für den Selbstschutz der Bevölkerung und auch für den Einsatz von Hilfs- und Rettungskräften (einschließlich Zivilschutzkorps) ist der Bau von Schutzräumen. Ohne entsprechende bauliche Vorkehrungen, die dem einzelnen wenigstens Schutz gegen die in § 3 Abs. 1 des Schutzbaugesetzes genannten Gefahren geben und damit die Überlebenschancen erhöhen, wären alle anderen Zivilschutzmaßnahmen nur von geringem Wert und würden auch von der Öffentlichkeit nicht als sinnvoll angesehen werden.

Angesichts der Notwendigkeit baulicher Schutzvorbereitungen ist das Hinausschieben des Inkrafttretens beim Schutzbaugesetz durch das Haushaltssicherungsgesetz besonders einschneidend. Diese Sparmaßnahme hat zur Folge, daß für einen nennenswerten Anteil am gesamten Wohnungsbestand die Möglichkeit verlorengeht, ihn mit verhältnismäßig geringem Aufwand mit Schutzräumen zu versehen. Nach einer vorsichtigen Schätzung werden durch die Vorverlegung der Schutzbaupflicht auf den 1. Januar 1967 in Neubauten etwa 2,5 Millionen Schutzplätze mehr geschaffen werden (ca. 752 000 Wohnungen mit durchschnittlich je 3,5 Schutzplätzen). Dieser fehlende Schutzraumbau würde sich später nur unter hohen zusätzlichen Kosten nachholen lassen. Es erscheint deshalb zwingend, das Schutzbaugesetz am 1. Januar 1967 in Kraft treten zu lassen.

Angesichts der schwierigen Haushaltslage soll die Durchführung des baulichen Betriebsschutzes von den zur Verfügung stehenden Haushaltsmitteln abhängig gemacht werden. Bei anderen Maßnahmen (Bau bzw. Instandsetzung öffentlicher Schutzräume) können die Programme je nach Haushaltslage gestreckt werden.

Bei einem Inkrafttreten der suspendierten Bestimmungen des Schutzbaugesetzes am 1. Januar 1967 wäre mit folgenden Kosten in den nächsten beiden Jahren zu rechnen:

	1967	1968
	in Millionen DM	
1. Neubauten (§ 6)		
a) Wohngebäude im öffentlich geförderten sozialen Wohnungsbau (Schutzplatz: 500 DM)	43,8	87,5
b) Schulen und sonstige Unterkunftsstätten	18,2	36,3
c) Krankenhäuser	1,8	3,5
d) Schutzräume in Bundesgebäuden	9,0	18,0
2. Altbauten (§ 12)		
a) Wohngebäude	15,0	15,0
b) Arbeitsstätten	14,0	14,0
c) Schulen usw.	4,8	4,8
d) Krankenhäuser	1,0	1,0
3. Baulicher Betriebsschutz	—	—
4. Schutzräume in Aufnahmegebieten	—	—
	107,6	180,1

In der Kostenaufstellung sind die bereits laufenden baulichen Maßnahmen nicht enthalten (Instandsetzung öffentlicher Schutzräume, Errichtung von Mehrzweckanlagen, Entschädigungsleistungen usw). Für diesen Bereich sind für 1966 im Entwurf des Haushaltsplans rd. 50 Millionen DM vorgesehen.

Zu Artikel 3

Unter Berücksichtigung der notwendigen Anlaufmaßnahmen soll im Jahre 1968 mit der Aufstellung der ersten Einheiten des Zivilschutzkorps in den Ländern begonnen werden. Hierzu sind jedoch umfangreiche Vorbereitungen rechtlicher, organisatorischer und personeller Art erforderlich, die in den

Jahren 1966 und 1967 getroffen werden müssen. Wenn auch nach dem üblichen Sprachgebrauch und der Praxis beim Aufbau der Bundeswehr davon ausgegangen werden kann, daß unter Aufstellung im Sinne des Artikels 18 Nr. 4 des Haushaltssicherungsgesetzes nur die Aufstellung von Einheiten, insbesondere unter Heranziehung von Dienstpflichtigen, zu verstehen ist, so erscheint es dennoch für den Umfang der Vorbereitungen und für die Beschaffung der wichtigsten Einrichtungen erforderlich, den Beginn der eigentlichen Aufstellungsarbeit in den Ländern ausdrücklich im Zivilschutzkorpsgesetz festzulegen.

Für die Ausführung des Gesetzes über das Zivilschutzkorps werden in den nächsten beiden Jahren folgende Mittel benötigt:

1967	1968
in Millionen DM	
20	80

Zu Artikel 4

Die in den Artikeln 1 bis 3 enthaltene Regelung ersetzt die Bestimmung des Artikels 18 des Haushaltssicherungsgesetzes. Um keine Zweifel aufkommen zu lassen, erscheint es zweckmäßig, diesen Artikel ausdrücklich aufzuheben.

Zu Artikel 5

Absatz 1 der Berlin-Klausel entspricht dem Artikel 23 des Haushaltssicherungsgesetzes. Demgegenüber bezieht sich die fakultative Klausel im Absatz 2 auf die Regelung in § 38 des Schutzbaugesetzes und in § 70 des Selbstschutzgesetzes. Das Zivilschutzkorpsgesetz enthält keine Berlin-Klausel.

III. Kosten

Die zur Fortführung des Zivilschutzes im Rahmen des Gesetzentwurfs erforderlichen Kosten ergeben sich aus den Einzelbegründungen zu den Artikeln 1 bis 3. Hierzu sind folgende Ergänzungen angebracht:

1. Die Kosten zur Durchführung des Selbstschutzgesetzes liegen nur geringfügig über dem jetzigen Mittelbedarf zum Aufbau des Selbstschutzes auf freiwilliger Grundlage. Dabei ist als Sockelbetrag (rd. 40 Millionen DM) die Haushaltsanforderung für 1966 zugrunde gelegt worden. Es ist aber auch bei den gegenwärtigen Vorbereitungen für das Jahr 1967 mit einem höheren Mittelbedarf zu rechnen, wenn auf eine Kontinuität beim weiteren Aufbau nicht verzichtet werden sollte.

2. Eine erhebliche Mehranforderung ist demgegenüber bei der Durchführung des Schutzbaugesetzes unabweisbar. Die für 1968 ausgeworfenen Beträge können dabei auch als Richtwert für künftige Rechnungsjahre angesehen werden, bis die Haushaltslage weitere Maßnahmen zuläßt (vor allem im Bereich des baulichen Betriebsschutzes). Die Mittel können nicht bei anderen Titeln des Einzelplans 36 eingespart werden, sie müssen demzufolge auf der Einnahmeseite zusätzlich aufgefangen werden.

3. Beim Zivilschutzkorps ist zu berücksichtigen, daß nach § 45 des Zivilschutzkorpsgesetzes die Aufstellung neuer Einheiten des überörtlichen Luftschutzhilfsdienstes beendet worden ist und daß die bestehenden Einheiten im Zuge der Aufstellung des Zivilschutzkorps in den örtlichen Luftschutzdienst zu überführen sind. Es handelt sich demnach weitgehend um eine Kostenverlagerung; die erforderlichen Mehrkosten sind, gemessen an ihrer Effektivität und im Vergleich zur Kostenentwicklung in der Gesamtverteidigung, gering.

Anlage 2

Stellungnahme des Bundesrates

1. Der Bundesrat sieht sich nicht in der Lage, im gegenwärtigen Zeitpunkt zu dem Gesetzentwurf abschließend Stellung zu nehmen.

   Wie sich aus der im Finanzbericht 1966 enthaltenen mittelfristigen Finanzvorausschau des Bundeshaushalts ergibt, rechnet der Bundesfinanzminister für die Jahre 1967 bis 1970 mit erheblichen Finanzierungslücken; für 1967 wird ein Fehlbetrag in Höhe von 5,6 Mrd. DM geschätzt. Der Bundesfinanzminister folgert hieraus, daß es zur Beseitigung dieser Finanzierungslücken einschneidender Maßnahmen bedürfe und daß auf der Ausgabenseite tiefgreifende Umstellungen vorgenommen werden müßten.

   Erst wenn eine Übersicht über die in diesem Zusammenhang notwendigen Maßnahmen, die derzeit von einem Kabinettsausschuß beraten werden, vorliegt, läßt sich übersehen, ob und inwieweit der vorliegende Gesetzentwurf mit den haushaltsmäßigen Möglichkeiten des Bundes zu vereinbaren ist. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, diese Übersicht alsbald vorzulegen, um damit Bundestag und Bundesrat zu ermöglichen, die weiteren Beratungen in Kenntnis der finanziellen Gesamtsituation durchzuführen.

2. Der Bundesrat hält es ferner für erforderlich, daß die zur Durchführung der Zivilschutzgesetze erforderlichen Rechtsverordnungen baldmöglichst vorgelegt werden. Insbesondere die Durchführung des Schutzbaugesetzes erfordert, daß Bauherren und Behörden vor Inkrafttreten des Gesetzes ausreichend Zeit verbleibt, sich mit ihren technischen und finanziellen Planungen auf die neue Rechtslage einzustellen. Dies ist nur möglich, wenn die Rechtsverordnungen zu § 3 Abs. 3 (Beschaffenheit der Hausschutzräume) und § 6 Abs. 2 (Gewährung von Zuschüssen) spätestens bis zum 1. Juli 1967 vorliegen.

Anlage 3

Äußerung der Bundesregierung zur Stellungnahme des Bundesrates

Die unter Nummer 1 der Stellungnahme des Bundesrates geforderte Übersicht wird den gesetzgebenden Körperschaften sobald wie möglich vorgelegt werden; sie wird von einer stufenweisen Verwirklichung des Schutzbau- und Selbstschutzgesetzes im Rahmen des vorliegenden Entwurfs ausgehen. Danach soll bis zum Jahre 1971 einschließlich der Selbstschutz im wesentlichen auf freiwilliger Grundlage aufgebaut und die Verpflichtung zum Bau von Hausschutzräumen grundsätzlich auf Wohngebäude, Schulen und Krankenhäuser beschränkt werden. Bei der Schaffung öffentlicher Schutzräume wird auf den verstärkten Schutz verzichtet.

Die zuständigen Bundesressorts sind bemüht, die Entwürfe der Rechtsverordnungen zu § 3 Abs. 3 (Beschaffenheit der Hausschutzräume) und § 6 Abs. 2 (Gewährung von Zuschüssen) des Schutzbaugesetzes alsbald dem Bundesrat zuzuleiten.